

**Desigualdades territoriales en el acceso educativo de la población
migrante en Brasil**

/

***Territorial Inequalities in Educational Access for the Migrant Population in
Brazil***

/

***Desigualdades territoriais no acesso educacional da população migrante
no Brasil***

Mtro. Francisco Thiago Cavalcante Garcez

Universidade Federal do ABC, Brasil

thiogogarcez@outlook.com.br

<https://orcid.org/0000-0003-2530-9453>

Dra. Laura Hêmilly Campos

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

laura_campos_12@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7609-4678>

Dr. Alexandre Antonio Bruno da Silva

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

alexandre.bruno@uece.br

<https://orcid.org/0000-0003-2799-4036>

Fecha de Recepción: 1 de abril de 2026

Fecha de Aceptación: 6 de mayo de 2026

Fecha de Publicación: 13 de mayo de 2026

Financiamiento:

El autor declara que la investigación no recibió financiamiento de ningún tipo, ya sea de agencias públicas, privadas o institucionales.

Conflictos de interés:

El autor también declara no tener ningún conflicto de intereses.

Correspondencia:

Nombres y Apellidos: Mtro. Francisco Thiago Cavalcante Garcez

Correo electrónico: thiogogarcez@outlook.com.br

Dirección postal: Av. dos Estados, 5001 - Bangú, Santo André - SP, 09280-560, Brasil

Los autores retienen los derechos de autor de este artículo. Revista Inclusiones publica esta obra bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0), que permite

su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que se cite apropiadamente a los autores originales.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Resumen

El presente estudio analiza en qué medida el acceso a la educación de la población migrante en Brasil se materializa de forma territorialmente desigual. Para ello, se adopta un enfoque que articula revisión bibliográfica, investigación documental y análisis descriptivo de datos administrativos, con base en microdatos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira y datos del Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público Brasileño. Los resultados muestran que los contextos con mayor disponibilidad de recursos e infraestructura presentan mayor capacidad de estabilidad en la incorporación de esta población, mientras que los territorios con menor capacidad estatal tienden a responder de manera más limitada y reactiva. El estudio muestra que, para los migrantes, el derecho a la educación existe formalmente, pero su aplicación varía según el territorio, evidenciando desigualdades regionales en Brasil.

Palabras clave: migración; educación; desigualdades territoriales; políticas públicas; capacidad estatal.

Abstract

This study analyzes the extent to which access to education for the migrant population in Brazil materializes in a territorially unequal manner. To this end, an approach is adopted that combines bibliographic review, documentary research, and descriptive analysis of administrative data, based on microdata from the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira and data from the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System. The results show that contexts with greater resource availability and infrastructure exhibit greater capacity for stability in the incorporation of this population, while territories with lower state capacity tend to respond in a more limited and reactive manner. The study shows that, for migrants, the right to education exists formally, but its implementation varies according to territory, evidencing regional inequalities in Brazil.

Keywords: migration; education; territorial inequalities; public policies; state capacity.

Resumo

O presente estudo analisa em que medida o acesso à educação da população migrante no Brasil se materializa de forma territorialmente desigual. Para tanto, adota-se uma abordagem que articula revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise descritiva de dados administrativos, com base em

microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Os resultados mostram que os contextos com maior disponibilidade de recursos e infraestrutura apresentam maior capacidade de estabilidade na incorporação dessa população, enquanto os territórios com menor capacidade estatal tendem a responder de forma mais limitada e reativa. O estudo evidencia que, para os migrantes, o direito à educação existe formalmente, mas sua aplicação varia conforme o território, evidenciando desigualdades regionais no Brasil.

Palavras-chave: *migração; educação; desigualdades territoriais; políticas públicas; capacidade estatal.*

Introducción

El fenómeno migratorio se ha intensificado en las últimas décadas, consolidándose como un elemento estructurante de las dinámicas sociales, políticas y económicas contemporáneas. En un contexto marcado por guerras, crisis humanitarias, conflictos armados, persecuciones e inestabilidades económicas y ambientales, los flujos migratorios adquieren un carácter multidimensional, evidenciando la creciente complejidad del desplazamiento forzado a escala global.

En este escenario, la condición de refugio está atravesada por múltiples formas de vulnerabilidad, que incluyen la ruptura de vínculos sociales, la exposición a situaciones de violencia, la precariedad de las condiciones materiales de existencia y la restricción en el acceso a derechos fundamentales. La movilidad internacional, por tanto, no se limita a un desplazamiento territorial, sino que implica procesos de inserción social mediados por estructuras institucionales y por las condiciones de acogida en los países de destino.

En Brasil, se observa la consolidación de un marco normativo orientado por principios de igualdad de derechos y no discriminación, con especial destaque de la Ley de Migración brasileña, que establece el acceso universal a las políticas públicas. Asimismo, iniciativas gubernamentales, en articulación con organismos internacionales y la sociedad civil, como la Operación Acolhida, evidencian esfuerzos institucionales orientados a la gestión de los flujos migratorios recientes.

No obstante, la universalización normativa no se traduce automáticamente en un acceso equitativo a la educación. En un contexto federativo marcado por la descentralización de la implementación de las políticas públicas, la efectivización de este derecho depende de capacidades territorialmente distribuidas entre las entidades subnacionales. En este sentido, las desigualdades en la capacidad estatal, en la disponibilidad de recursos y en las condiciones socioeconómicas locales tienden a producir variaciones significativas en la oferta de servicios públicos, configurando patrones territorialmente diferenciados de acceso¹.

¹ Laura Hêmilly Campos Martins y Francisco Thiago Cavalcante Garcez, “Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil: reflexões à guisa de introdução.” RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas 1, n. 4 (2024).

Este estudio parte de la siguiente tensión: si bien el ordenamiento jurídico brasileño garantiza el acceso de los migrantes a la educación, la efectivización de este derecho ocurre en contextos territoriales desiguales. Con base en la distribución regional de las matrículas y en indicadores indirectos de las condiciones de implementación de la política educativa, el artículo sostiene que la universalidad normativa no se traduce automáticamente en equidad en el acceso.

Para comprender en profundidad esta heterogeneidad en la oferta de servicios, resulta imprescindible movilizar el concepto de capacidades estatales (No obstante, en este estudio dicho concepto se emplea de manera delimitada, siendo observado a través de indicadores indirectos, especialmente el gasto educativo y la capacidad de absorción de matrículas, sin pretender agotar su multidimensionalidad.), entendido como la habilidad del Estado y de sus burocracias para formular, coordinar e implementar políticas públicas que respondan efectivamente a las demandas sociales². En la literatura contemporánea sobre administración pública y políticas sociales, las capacidades son tratadas como constructos multidimensionales que abarcan tanto dimensiones técnico-administrativas, relativas a la disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y de cuadros burocráticos cualificados, como dimensiones político-relacionales, que involucran la capilaridad y la articulación del Estado con múltiples actores institucionales y de la sociedad civil³.

En arreglos federativos fuertemente descentralizados como el brasileño, la transferencia de la responsabilidad de ejecución de las políticas públicas hacia los entes subnacionales se enfrenta frecuentemente a profundas asimetrías estructurales, generando lo que la literatura especializada define como severos déficits de capacidad administrativa y fiscal a nivel local⁴. En consecuencia, la efectividad práctica de un derecho universal y la mitigación de las vulnerabilidades que enfrentan las poblaciones migrantes pasan a depender del grado de estructuración institucional de cada territorio, lo que evidencia que la existencia de un marco normativo nacional constituye una condición necesaria, pero insuficiente, cuando no va acompañada de la capacidad real y concreta del poder público subnacional para promover la integración de forma equitativa⁵.

Desde esta perspectiva, la desigualdad territorial constituye una dimensión analítica central para la comprensión de los límites en la efectivización del derecho a la educación de la población migrante en Brasil. Si bien la garantía normativa de acceso a la educación es formalmente universal, su

² Alexandre de Ávila Gomide y Roberto Rocha Coelho Pires, eds., *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (2014).

³ Renata Bichir, Osvaldo Simoni Junior y Gislene Pereira, "Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso da assistência social." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 35, n. 102 (2020).

⁴ Eduardo José Grin y Fernando Luiz Abrucio y Cláudio Gonçalves Couto, "O que as prefeituras fazem para estruturar suas capacidades administrativas? O papel da gestão fiscal, do tamanho dos municípios e das regiões brasileiras." *Revista de Administração Pública* 52, n. 4 (2018).

⁵ Celina Souza, "Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas," *Revista de Administração Pública* 51, n. 1 (2017): 27–45.

implementación ocurre de manera heterogénea en el territorio, condicionando las posibilidades concretas de integración social de migrantes y refugiados.

Ante este panorama, el presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta: ¿en qué medida el acceso a la educación de la población migrante en Brasil se materializa de forma territorialmente desigual? Para examinarla, el artículo adopta un enfoque descriptivo e interpretativo que articula revisión de la literatura, análisis documental y exploración de datos administrativos.

La revisión bibliográfica sitúa el problema en el debate sobre migración, desigualdades territoriales e implementación de políticas educativas en contexto federativo, mientras que el análisis documental permite comprender las condiciones jurídico-institucionales que estructuran el acceso de la población migrante a la educación.

En el plano empírico, se utilizan datos del Censo Escolar de la Educación Básica y del Censo de la Educación Superior, producidos por el INEP. El análisis se concentra en la evolución temporal y en la distribución regional de las matrículas, con base en series históricas y comparaciones territoriales. En las bases movilizadas, la población analizada se identifica administrativamente mediante la variable de nacionalidad (TP_NACIONALIDADE), especialmente por la categoría “extranjera”. Por esta razón, el estudio opera con las matrículas de estudiantes extranjeros como medida empírica de la inserción educativa de la población migrante. Las grandes regiones constituyen la principal escala de observación, complementada, en puntos específicos, por información a nivel estadual.

Adicionalmente, se utilizan datos fiscales del SICONFI, en particular el gasto educativo absoluto y per cápita de las unidades federativas, considerados como indicadores indirectos de las condiciones fiscales de implementación de la política educativa.

Cabe destacar que el presente estudio no busca establecer relaciones causales, sino analizar la distribución territorial de las matrículas de la población migrante e interpretarla a la luz de diferencias fiscales e institucionales observadas entre los territorios.

Limitaciones del estudio. El presente estudio presenta algunas limitaciones. En primer lugar, el análisis es descriptivo y no incorpora pruebas inferenciales ni controles por variables como tamaño poblacional, densidad escolar o nivel socioeconómico municipal. Por ello, los resultados no deben interpretarse como relaciones causales, sino como patrones territoriales observados a partir de datos administrativos. En segundo lugar, la categoría “estudiantes extranjeros” se utiliza como proxy de la población migrante escolarizada. Sin embargo, esta variable no permite distinguir entre migrantes regulares, irregulares, refugiados, solicitantes de refugio o migrantes económicos. A pesar de estas restricciones, el enfoque descriptivo resulta adecuado para la pregunta de investigación, pues permite examinar cómo las matrículas de estudiantes migrantes se distribuyen territorialmente y evidenciar desigualdades regionales en la efectivización del derecho a la educación.

El argumento principal desarrollado a lo largo del texto es que la desigualdad territorial se constituye como una dimensión explicativa central para

comprender los límites de la universalización normativa del derecho a la educación. En contextos federativos caracterizados por desigualdades, las políticas universalistas tienden a generar patrones diferenciados de acceso en los territorios, en la medida en que su implementación depende de las capacidades estatales distribuidas localmente.

De este modo, en escenarios con mayor presión migratoria o con menor capacidad institucional, la matrícula escolar, la permanencia en el sistema y el acceso a trayectorias educativas más prolongadas pasan a depender no solo de la existencia formal del derecho, sino de la capacidad concreta de los entes subnacionales para organizar respuestas intersectoriales. Esta dinámica refuerza que la universalización normativa, por sí sola, es insuficiente para garantizar la equidad, siendo fundamental considerar las condiciones reales de implementación en las distintas localidades.

Además de esta introducción, el artículo se divide en dos secciones. La primera examina el marco normativo e institucional de las políticas orientadas a la población migrante en Brasil, con énfasis en la educación. La segunda analiza, con base en la literatura especializada y en datos administrativos, las desigualdades territoriales en el acceso educativo de esta población.

1. Marco normativo y configuración institucional de las políticas para migrantes en Brasil

Según el Informe Mundial sobre las Migraciones⁶, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones, el mundo registraba 281 millones de migrantes internacionales en 2021, lo que equivale al 3,6 % de la población global. Sumado a ello, el desplazamiento forzado experimentó un crecimiento significativo, pasando de 31,5 millones de personas en 2019 a cerca de 40,5 millones en 2020, lo que evidencia la grave intensificación de las crisis humanitarias contemporáneas.

En este escenario de reconfiguración global, Brasil experimentó, a partir de la década de 2010, una profunda transformación en su dinámica interna, marcada por la intensificación de la llegada de poblaciones provenientes del denominado Sur Global. Inicialmente, este movimiento fue impulsado por flujos originados en países signatarios del Acuerdo del Mercosur, seguidos por la entrada significativa de haitianos tras el terremoto de 2010. Posteriormente, a partir de 2015, se consolidó un flujo continuo y relevante de nacionales venezolanos, motivado por la severa crisis económica, política y social en el país vecino⁷.

En el ámbito regional, el aumento de la llegada de haitianos y, posteriormente, de venezolanos elevó la relevancia de la agenda migratoria en Brasil, exigiendo adaptaciones en el marco institucional y en las políticas públicas. Junto con Colombia, Perú, Chile y Ecuador, el país se destacó internacionalmente por la

⁶ International Organization for Migration, World Migration Report 2022 (2022).

⁷ Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, "A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019," In Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020, ed. L. Cavalcanti, T. Oliveira e M. Macedo. Brasília: OBMigra (2020).

implementación de mecanismos de regularización migratoria y por la concesión de visados por motivos humanitarios⁸.

Para comprender la base institucional que viabilizó estas recientes políticas de acogida y regularización, es necesario analizar la evolución del marco jurídico nacional. Si bien Brasil se caracteriza históricamente como un país receptor de migrantes, con una formación social marcada por sucesivas olas provenientes de distintos contextos geográficos y culturales, la respuesta del Estado a estos flujos ha experimentado profundas transformaciones.

En el plano jurídico contemporáneo, la Constitución Federal de 1988 estableció fundamentos normativos orientados por la prevalencia de los derechos humanos y la prohibición de prácticas discriminatorias. El artículo 3º, inciso I, dispone como objetivo fundamental la promoción del bien de todos, sin prejuicios ni discriminaciones, mientras que el artículo 5º asegura la igualdad de brasileños y extranjeros ante la ley⁹.

A pesar del carácter garantista de la Constitución de 1988, la regulación infraconstitucional de la migración en Brasil estuvo anclada, durante décadas, en la Ley nº 6.815/1980, denominada Estatuto del Extranjero¹⁰. Elaborado durante el régimen militar y orientado por la doctrina de la seguridad nacional, este instrumento concebía al inmigrante como una potencial amenaza a la soberanía y al orden interno, priorizando mecanismos de control y restricción de derechos. Esta disonancia entre un marco constitucional inclusivo y una legislación incompatible con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos configuró una paradoja normativa, dificultando la formulación de políticas de acogida¹¹.

La superación de este modelo securitario se produjo con la promulgación de la Ley nº 13.445, de 24 de mayo de 2017 (Nueva Ley de Migración), que derogó el Estatuto del Extranjero y rediseñó el régimen migratorio nacional¹². La literatura especializada identifica esta norma como un hito de cambio paradigmático, al reconocer al migrante como sujeto de derechos y alinear la política nacional con los principios constitucionales^{13 14 15}. Entre las principales directrices del nuevo texto destacan la igualdad de trato, la no criminalización de la migración, la promoción de la regularización documental, el rechazo a la xenofobia y la garantía de acceso igualitario a los servicios públicos.

No obstante, la implementación de este nuevo marco ha sido tensionada por disputas políticas. Como señala Oliveira¹⁶, el potencial transformador de la Ley

⁸ International Organization for Migration, World Migration Report.

⁹ Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

¹⁰ Brasil, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, Diário Oficial da União (1980).

¹¹ Oliveira, “A transição na legislação migratória”.

¹² Brasil, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, Diário Oficial da União (2017).

¹³ Maria Clara de Assunção Silva y Ana Paula Matos Queiroz, “Do sistema interamericano à lei 13.445/2017: avanço brasileiro na tutela do migrante,” Contribuciones a las Ciencias Sociales 18, n. 7 (2025).

¹⁴ Ana Paula Amaral y Luiz Rosado Costa, “A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração,” Revista Justiça do Direito 31, n. 2 (2017): 208–228.

¹⁵ Oliveira, “A transição na legislação migratória”.

¹⁶ Oliveira, “A transição na legislação migratória”.

de Migración fue parcialmente limitado por vetos presidenciales y por reglamentaciones posteriores de carácter restrictivo. Aun así, cabe destacar que la transición hacia un enfoque centrado en los derechos humanos no ocurrió de forma abrupta; ya venía siendo pavimentada por instrumentos anteriores, como la Ley n° 9.474/1997¹⁷, que regula el refugio en Brasil, y el Acuerdo de Residencia del Mercosur, que amplió las posibilidades de regularización migratoria en la región. En el plano internacional, el ordenamiento migratorio brasileño dialoga con instrumentos como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, operacionalizados internamente por la Ley de Refugio, así como con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que influyó en la reformulación de la legislación migratoria en clave de derechos humanos¹⁸.

Desde el punto de vista conceptual, la condición de refugiado está definida por la Ley n° 9.474/1997, que establece mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951. En los términos de la legislación, se reconoce como refugiado al individuo que tiene fundados temores de persecución o que se ve obligado a abandonar su país debido a una grave y generalizada violación de derechos humanos. Por su parte, la Ley n° 13.445/2017 define al inmigrante como la persona nacional de otro país o apátrida que trabaja o reside y se establece, de manera temporal o permanente, en Brasil¹⁹.

En lo que respecta a las garantías, el artículo 3° de la Ley de Migración establece principios orientadores que incluyen la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, el rechazo a la xenofobia y a la discriminación, la promoción de la inclusión social y el acceso igualitario a las políticas públicas. Complementariamente, el artículo 4° asegura un amplio conjunto de derechos civiles, sociales, culturales y económicos, tales como el acceso a la salud, a la educación, a la asistencia social, al trabajo y a la seguridad social, independientemente de la condición migratoria.

A pesar de los avances normativos, persisten desafíos relevantes para la efectivización de estos derechos. Como destaca Oliveira ²⁰, limitaciones institucionales y restricciones normativas aún dificultan la plena integración social y política de los migrantes. En este sentido, la existencia de un marco jurídico garantista no es suficiente para asegurar la materialización de los derechos, siendo necesario considerar las condiciones concretas de implementación de las políticas públicas.

Así, la efectividad de la Ley de Migración depende de la capacidad de promover la inserción digna de migrantes y refugiados en la sociedad brasileña, con acceso real a servicios públicos esenciales, como educación, salud, asistencia social y justicia. Esto implica la superación de barreras burocráticas, lingüísticas y sociales, así como la actuación coordinada entre diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

¹⁷ Brasil, Lei n° 9.474, de 22 de julho de 1997, Diário Oficial da União (1997).

¹⁸ Silva y Queiroz, "Do sistema interamericano à lei 13.445/2017".

¹⁹ Brasil, Lei n° 13.445, de 24 de maio de 2017, Diário Oficial da União (2017).

²⁰ Oliveira, "A transição na legislação migratória".

La configuración institucional de las políticas públicas orientadas a la población migrante en Brasil, especialmente en las áreas de educación, ha sido progresivamente estructurada a partir de un conjunto de normas federales que articulan principios de derechos humanos, organización federativa y mecanismos operativos de acceso a los servicios. Este marco normativo revela no solo la ampliación del reconocimiento jurídico de los derechos de las personas migrantes, sino también la consolidación de instrumentos concretos para su implementación en el territorio.

En el ámbito de la implementación de las políticas públicas, destaca el papel del Cadastro Único (CadÚnico)²¹ como principal instrumento de identificación e integración de familias en situación de vulnerabilidad. En el caso de la población migrante, el CadÚnico adquiere una relevancia particular al viabilizar no solo la inserción en políticas de transferencia de renta y asistencia social, sino también el seguimiento de condicionalidades educativas, como la asistencia escolar y la permanencia de los estudiantes en los sistemas de enseñanza. De este modo, el acceso al sistema contribuye indirectamente a la garantía del derecho a la educación, al integrar mecanismos de monitoreo e incentivo a la escolarización.

No obstante, la efectividad de este proceso depende, en gran medida, de la capacidad administrativa de los municipios, responsables del registro y la actualización de los datos, así como de la articulación entre las políticas de asistencia social y educación. En contextos de menor capacidad estatal, las dificultades en el acceso al CadÚnico pueden comprometer no solo el ingreso a programas sociales, sino también la permanencia escolar, especialmente entre las poblaciones más vulnerables, como los migrantes²². Así, este instrumento evidencia cómo la integración entre políticas sociales y educativas puede, simultáneamente, ampliar el acceso a derechos o reproducir desigualdades territoriales²³.

A partir de lo expuesto, se observa que, desde la década de 2010, se produce una inflexión relevante en la producción normativa, marcada por la transversalidad entre políticas sociales y por el énfasis en la descentralización y en la coordinación interfederativa.

Tabla 01: Principales marcos normativos de las políticas para migrantes en Brasil (2010–2025)

Norma (año)	Síntesis del contenido	Implicaciones para la educación
Ley 12.435 (2011)	Consolida el SUAS y la descentralización de la asistencia	Base municipal para la acogida de migrantes vulnerables

²¹ El sistema funciona como base para la operacionalización de diversos programas sociales, articulando información socioeconómica que permite el acceso a beneficios y servicios públicos.

²² Martins y Garcez, “Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil”.

²³ Brasil, Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, Diário Oficial da União (2022).

Ley 13.445 (2017)	Define principios de igualdad, no discriminación y acceso a derechos	Garantiza el acceso educativo independientemente del estatus migratorio
Decreto 9.199 (2017)	Reglamenta la Ley de Migración (documentación y procedimientos)	Facilita la matrícula y el acceso a políticas públicas
Ley 13.684 (2018)	Establece respuestas de emergencia en crisis migratorias	Integra la asistencia social y la educación en contextos de llegada
Res. Normativa 29 (2019)	Instituye el Sisconare para solicitudes de refugio	Impacta la regularización y el acceso práctico a servicios educativos
Res. CNE/CEB n° 1 (2020)	Garantiza la matrícula sin documentación y orienta la acogida	Principal norma de inclusión escolar inmediata
Decreto 11.016 (2022)	Reglamenta el CadÚnico	Base de acceso a políticas que favorecen la permanencia escolar
Ley 14.601 (2023)	Instituye el nuevo Bolsa Familia	Vincula la renta a las condicionalidades educativas
Decreto 12.064 (2024)	Reglamenta el Programa Bolsa Familia y reafirma su ejecución descentralizada	Refuerza la articulación local entre asistencia social, educación y salud en el seguimiento de las condicionalidades
Decreto 12.657 (2025)	Instituye la Política Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia	Establece directrices de coordinación interfederativa e intersectorial con repercusiones para la inclusión educativa
Tema 173 – STF (2017)	Garantiza el acceso de extranjeros a la asistencia social	Sustenta la inclusión de migrantes en políticas vinculadas a la educación

Fuente: Elaborada por los autores.

La Tabla 01 reúne los principales marcos normativos de las políticas públicas dirigidas a la población migrante en Brasil entre 2010 y 2025, evidenciando la articulación entre dispositivos legales, instrumentos operativos y arreglos institucionales. En conjunto, estos marcos revelan la consolidación de un andamiaje jurídico orientado a la garantía de derechos, especialmente a partir de la promulgación de la Ley de Migración (Ley n° 13.445/2017), que afirma principios de no discriminación, igualdad de trato y acceso a las políticas públicas.

Su lectura muestra, sin embargo, que la trayectoria normativa brasileña relativa a la población migrante no se limita a la ampliación abstracta de derechos, sino que revela un proceso gradual de densificación institucional. En un primer momento, predominan normas orientadas al reconocimiento jurídico del migrante como sujeto de derechos y a la superación de la matriz securitaria heredada del Estatuto del Extranjero. Posteriormente, adquiere relevancia un segundo conjunto de instrumentos orientados a la operacionalización de estos

derechos, especialmente a través de la documentación, la matrícula escolar, el acceso al Cadastro Único y la articulación con políticas de asistencia social. Desde esta perspectiva, el marco normativo deja de ser meramente declarativo y pasa a incorporar mecanismos de implementación, aunque de forma territorialmente desigual.

En el campo educativo, esta densificación resulta particularmente relevante, dado que el acceso a la escuela depende de mediaciones administrativas e institucionales concretas. La Resolución CNE/CEB nº 1/2020 constituye, en este sentido, un punto de inflexión significativo al garantizar la matrícula de migrantes, refugiados, apátridas y solicitantes de refugio incluso en ausencia de documentación escolar previa, desplazando el eje de la política educativa desde una lógica burocrática de comprobación hacia una lógica de garantía inmediata del derecho. De manera complementaria, el Cadastro Único y el Programa Bolsa Familia refuerzan la conexión entre protección social y permanencia escolar, al integrar mecanismos de seguimiento que, aunque no constituyen políticas educativas en sentido estricto, inciden en las condiciones materiales de asistencia y continuidad de las trayectorias escolares.

Los marcos más recientes profundizan esta lógica de coordinación. El Decreto nº 12.064/2024²⁴, al reglamentar el Programa Bolsa Familia, reafirma la centralidad de la gestión descentralizada y de la articulación entre asistencia social, educación y salud en el seguimiento de las condicionalidades. Por su parte, el Decreto nº 12.657/2025²⁵, al instituir la Política Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia, introduce un marco más amplio de coordinación interfederativa, intersectorial y planificada, con el objetivo de articular acciones dispersas y conferir mayor estabilidad a la agenda migratoria brasileña. No obstante, cabe señalar que estos instrumentos no explican directamente los patrones empíricos observados en este estudio, dado que la serie analizada es anterior a parte de estos marcos. Su relevancia, en este caso, es distinta: indican que el propio Estado brasileño ha pasado a reconocer normativamente problemas de implementación y coordinación que la distribución territorial de las matrículas ya permitía vislumbrar.

Desde esta perspectiva, la Tabla 01 no debe leerse únicamente como un inventario legislativo, sino como evidencia de un proceso de aprendizaje institucional aún incompleto. Si bien el ordenamiento ha evolucionado en el sentido de la protección jurídica y la coordinación administrativa, la efectividad del derecho a la educación sigue condicionada por la capacidad de los territorios para traducir directrices generales en respuestas locales. Esto implica que la universalidad normativa coexiste con un patrón federativo en el cual el acceso efectivo a derechos depende, en gran medida, de las condiciones institucionales de los municipios y estados responsables de la implementación cotidiana de las políticas públicas.

A partir de esta delimitación, la sección siguiente desplaza el análisis del marco normativo-institucional hacia la dimensión empírica e interpretativa del estudio. Con base en la literatura especializada y en datos administrativos, se examina

²⁴ Brasil, Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024, Diário Oficial da União (2024).

²⁵ Brasil, Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025, Diário Oficial da União (2025).

cómo la distribución regional de las matrículas de estudiantes extranjeros en la educación básica y superior permite observar desigualdades territoriales en el acceso, la permanencia y las condiciones de implementación del derecho a la educación de la población migrante en Brasil.

2. Desigualdades territoriales en el acceso a la educación

La literatura reciente sobre educación de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados en América Latina ha enfatizado que la garantía formal de matrícula no asegura, por sí sola, la efectivización sustantiva del derecho a la educación. Díaz-Rios et al.²⁶, en una revisión de alcance sobre niños y niñas en movilidad en la región, muestran que los sistemas educativos latinoamericanos enfrentan barreras simultáneas de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Las autoras indican que los estudiantes migrantes pueden estar formalmente incluidos en las escuelas, pero permanecer en condiciones de “inclusión subordinada”, marcadas por segregación territorial, exigencias documentales, barreras lingüísticas, discriminación y baja adaptación curricular. Esta lectura resulta particularmente relevante para el caso brasileño, pues permite desplazar el análisis de la matrícula como indicador aislado hacia una comprensión más amplia de las condiciones institucionales de permanencia, aprendizaje e integración escolar.

En sentido convergente, Carvajal Ruiz et al.²⁷, a partir de una revisión sistemática sobre inclusión educativa escolar de migrantes en América Latina, señalan que el acceso a los establecimientos educativos ha sido progresivamente favorecido, pero no siempre acompañado por condiciones institucionales capaces de asegurar permanencia, bienestar e inclusión efectiva. Según las autoras, los estudiantes migrantes enfrentan obstáculos administrativos, discriminación, impactos socioemocionales y dificultades lingüísticas y culturales, mientras que los docentes suelen actuar con recursos limitados y escasa formación específica para responder a la diversidad.

En el caso brasileño, Shamsuddin et al.²⁸ identifican una tensión semejante al analizar la integración de migrantes y refugiados venezolanos. Aunque Brasil presenta un marco legal relativamente inclusivo, los autores demuestran que los niños y adolescentes venezolanos enfrentan obstáculos prácticos en el acceso a la educación, incluyendo menor probabilidad de matrícula, reubicación en niveles escolares inferiores, barreras lingüísticas y concentración en redes territorialmente presionadas. Estos hallazgos refuerzan que la existencia formal del derecho no elimina los efectos de las

²⁶ Claudia Díaz-Rios, Tatiana Feitosa de Britto, Gisele Cuglievan-Mindreau, Sana Abuleil e Indira Quintasi-Orosco, “Challenges to the Education Rights of Children on the Move in Latin America: A Scoping Review,” *Education Policy Analysis Archives* 33, n. 48 (2025), <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8711>

²⁷ Sara Catherine Carvajal Ruiz, Karol Luzia López y López Arturo, Yuranny A. Tabares e Álvaro D. Dorado, “Inclusión educativa escolar en estudiantes migrantes de Latinoamérica: una revisión sistemática,” *Ánfora* 32, n. 59 (2025): 267–294, <https://doi.org/10.30854/anf.v32.n59.2025.1145>

²⁸ Shamsuddin, Mrittika, Pablo Ariel Acosta, Rovane Battaglin Schwengber, Jediah Fix e Nikolas Pirani. *Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil*. Policy Research Working Paper 9605. Washington, DC: World Bank Group, marzo 2021.

desigualdades territoriales ni de la capacidad desigual de respuesta de los sistemas locales de enseñanza.

La literatura especializada ha consolidado el entendimiento de que las desigualdades territoriales constituyen un eje estructurante para el análisis del acceso a la educación en Brasil, especialmente cuando se trata de poblaciones en situación de vulnerabilidad, como los migrantes. En esta perspectiva, diversos autores coinciden en señalar que las disparidades educativas no pueden reducirse a factores individuales, como ingresos, origen social o trayectoria familiar, sino que deben ser comprendidas a la luz de las condiciones institucionales, políticas y socioeconómicas que caracterizan los territorios.

Medeiros y Oliveira²⁹ demuestran que existen variaciones significativas en los resultados educativos entre las regiones brasileñas, evidenciando que el desempeño escolar está profundamente condicionado por la capacidad de los sistemas educativos locales para transformar los recursos disponibles en oportunidades efectivas de aprendizaje. Este enfoque desplaza el foco analítico del individuo hacia el territorio, destacando que contextos regionales distintos producen patrones diferenciados de acceso, permanencia y éxito escolar. Este argumento es reforzado por Alencar, Alencar y Junqueira³⁰, quienes señalan que, a pesar de los avances institucionales en la ampliación del acceso a la educación tras la Constitución de 1988, la universalización sigue siendo incompleta y desigual. Según los autores, regiones como el Norte y el Nordeste concentran peores indicadores educativos, con mayores tasas de analfabetismo y menores niveles de escolarización, además de presentar mayor incidencia de vulnerabilidades socioeconómicas.

La literatura también indica que los municipios de menor tamaño, ubicados en áreas rurales o históricamente marginadas, tienden a presentar déficits más acentuados^{31 32 33}. Aunque el presente estudio no opera directamente en esta escala, los patrones regionales observados son compatibles con este diagnóstico más amplio. En este contexto, políticas como la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) asumen un papel relevante en la mitigación de las desigualdades, pero enfrentan limitaciones importantes, como la reducción de matrículas, la baja prioridad en la agenda pública y una cobertura territorial insuficiente. De este modo, la literatura apunta a la necesidad de políticas educativas territorialmente orientadas, capaces de articular distintas dimensiones de la protección social y considerar las especificidades locales.

²⁹ Marcelo Medeiros y Luís Felipe Batista de Oliveira, "Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência," *Sociedade e Estado* 29, n. 2 (2014): 561–585.

³⁰ Diego Pinheiro Alencar, Juheina Lacerda Ribeiro Viana Alencar y Adenilda Rodrigues da Silva Junqueira, "Universalização da educação nos municípios brasileiros," *Mercator* 19 (2020).

³¹ Thiago Alves y José Marcelino de Rezende Pinto, "As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb," *Fineduca* 10 (2020).

³² Raimundo Luiz Silva Araújo, "Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros," *Educação & Sociedade* 33, n. 121 (2012).

³³ Catarina Ianni Segatto y Fernando Luiz Abrucio, "Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará," *Revista de Administração Pública* 52, n. 6 (2018): 1179–1193.

En el caso de la población migrante, estas desigualdades territoriales adquieren contornos aún más complejos. Azevedo y Lima³⁴, al analizar el contexto del municipio de São Paulo, evidencian que el aumento significativo de la demanda educativa por parte de migrantes no es acompañado, a nivel nacional, por políticas estructuradas y coordinadas, generando vacíos en la garantía del derecho a la educación. Este desajuste entre demanda y capacidad estatal tiende a manifestarse de manera desigual en el territorio brasileño, dado que los municipios presentan distintos niveles de capacidad institucional, recursos disponibles y experiencia en la implementación de políticas dirigidas a esta población.

El caso de São Paulo ilustra, por un lado, cómo la presencia de políticas públicas específicas (Como la Política Municipal para la Población Inmigrante - PMPI), estructuras institucionales dedicadas y espacios participativos puede ampliar las condiciones de acceso y permanencia escolar para los migrantes. Por otro lado, incluso en un contexto relativamente más estructurado, persisten obstáculos relevantes, como barreras lingüísticas, ausencia de formación adecuada para docentes en contextos de diversidad cultural y lingüística, además de trabas burocráticas en los procesos de matrícula y reconocimiento de trayectorias escolares previas. La persistencia de estos desafíos en un territorio con mayor capacidad estatal sugiere que, en regiones menos estructuradas, tales dificultades tienden a ser aún más intensas, profundizando la vulnerabilidad educativa de esta población.

De manera complementaria, Soares y Noffs³⁵ refuerzan la existencia de un patrón nacional de desigualdad territorial, en el cual regiones como el Norte y el Nordeste presentan mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica, menores tasas de escolarización y acceso limitado a servicios de apoyo educativo, como la atención psicopedagógica. En contraste, regiones como el Sur y el Sudeste concentran mejores indicadores y mayor disponibilidad de recursos, evidenciando una distribución desigual de las oportunidades educativas en el territorio. Los autores también destacan la relación directa entre niveles de inversión pública por estudiante y la calidad de los resultados educativos, indicando que la desigualdad fiscal entre entes federativos constituye un factor relevante en la reproducción de estas disparidades.

Shamsuddin et al.³⁶ introducen una dimensión adicional al debate al analizar la integración de migrantes venezolanos en Brasil. Los autores identifican una paradoja central: si bien el país dispone de un marco legal relativamente inclusivo, con facilidades para la regularización migratoria y el acceso formal a derechos, la efectivización de estos derechos enfrenta barreras estructurales significativas. En el ámbito educativo, esto se traduce en fenómenos como la repetición o reubicación en niveles inferiores, dificultades de adaptación al sistema escolar y la sobrecarga de las redes educativas en determinadas

³⁴ Rômulo Sousa de Azevedo y Daniela da Costa Britto Pereira Lima, "Política educacional para imigrantes e refugiados e o papel da sociedade civil: o caso da cidade de São Paulo," *Revista Educação, Política e Debate* 12, n. 2 (2023): 702–721.

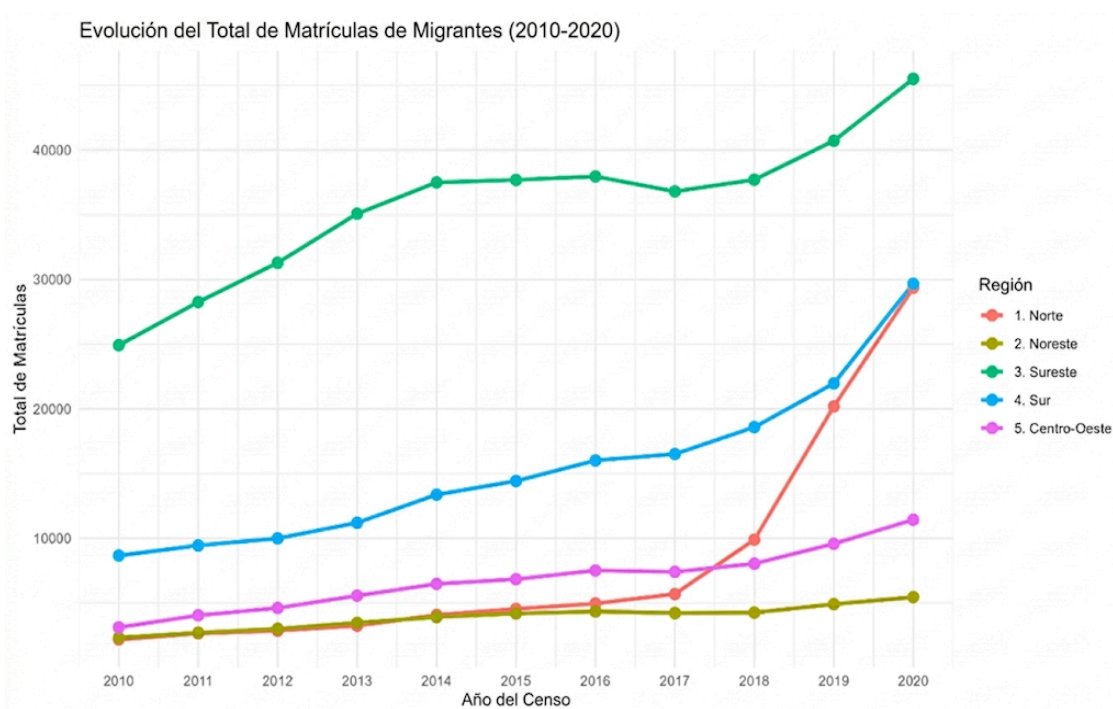
³⁵ Ângela Mathylde Soares y Neide de Aquino Noffs, "Educar na desigualdade: psicopedagogia, vulnerabilidade e resistência ética no Brasil contemporâneo," *Gênero e Interdisciplinaridade* 6, n. 3 (2025).

³⁶ Shamsuddin et al., *Integration of Venezuelan Refugees*.

localidades. Además, la segregación espacial, especialmente en estados fronterizos, y las dificultades de acceso a políticas sociales refuerzan patrones de exclusión.

De este modo, la literatura converge en demostrar que el acceso a la educación por parte de migrantes en situación de vulnerabilidad en Brasil está profundamente condicionado por desigualdades territoriales. Estas desigualdades no solo reflejan diferencias históricas en el desarrollo regional, sino que también evidencian limitaciones en la coordinación federativa y en la capacidad del Estado para implementar políticas públicas de manera equitativa. En síntesis, la garantía formal del derecho a la educación resulta insuficiente cuando no va acompañada de mecanismos efectivos de implementación sensibles a las especificidades territoriales, lo que refuerza la necesidad de estrategias integradas y territorialmente orientadas para la promoción de la equidad educativa.

Gráfico 01: Evolución de las matrículas de migrantes en la educación básica (2010–2020)



Fuente: Elaborado por los autores.

El Gráfico 01 presenta la evolución del total de matrículas de migrantes en Brasil entre 2010 y 2020, distribuidas por región y abarcando diferentes etapas y modalidades de enseñanza, como educación infantil, educación primaria, educación secundaria, educación profesional y Educación de Jóvenes y Adultos (EJA). En términos generales, se observa una tendencia de crecimiento a lo largo de la década en todas las regiones, lo que indica la ampliación de la inserción de esta población en el sistema educativo.

No obstante, esta expansión se produce de manera territorialmente desigual. La región Sudeste concentra, durante todo el período, el mayor volumen de matrículas, pasando de 24.920 en 2010 a 45.490 en 2020. El Sur también presenta un crecimiento consistente, pasando de 8.668 a 29.669 matrículas en el mismo período, especialmente con aceleración en los años finales. Por su parte, el Norte evidencia el cambio más expresivo al final de la serie, con un aumento significativo de 2.190 matrículas en 2010 a 29.344 en 2020, destacándose el salto entre 2018 (9.897) y 2019 (20.190). El Centro-Oeste presenta un crecimiento continuo, pasando de 3.127 a 11.438 matrículas, mientras que el Nordeste mantiene una trayectoria más moderada, evolucionando de 2.327 a 5.459 matrículas a lo largo de la década.

En este sentido, el crecimiento de las matrículas en el Norte resulta particularmente revelador. Más que un simple aumento cuantitativo, sugiere la intensificación de demandas sobre estructuras escolares frecuentemente marcadas por limitaciones de infraestructura, menor disponibilidad de equipos especializados y dificultades adicionales de articulación con políticas de asistencia social. En territorios de mayor recepción, el derecho a la educación pasa a depender de una cadena más compleja de mediaciones, que incluye acogida lingüística, reconocimiento de trayectorias escolares interrumpidas, flexibilización documental, transporte, alimentación y acompañamiento social. La desigualdad territorial se manifiesta, así, no solo en la presencia o ausencia de vacantes, sino en la capacidad concreta de los territorios para organizar respuestas compatibles con la especificidad de la población migrante.

Se observa que regiones con mayor densidad institucional, como el Sudeste y el Sur, concentran no solo un mayor número absoluto de matrículas, sino también una mayor capacidad de absorción a lo largo del tiempo, lo que indica mayor estabilidad en la incorporación de esta población al sistema educativo. En contraste, regiones como el Norte presentan un crecimiento más abrupto y reciente, lo que sugiere respuestas reactivas a choques migratorios, típicas de contextos con menor capacidad instalada.

Este patrón sugiere que la desigualdad territorial no se explica únicamente por la distribución espacial de los flujos migratorios, sino que también es compatible con diferencias entre las entidades subnacionales en cuanto a las condiciones de respuesta a la demanda educativa. De este modo, los datos permiten identificar una asociación entre desigualdades territoriales en el acceso educativo y diferencias en las condiciones fiscales e institucionales observadas, sin que de ello se derive una relación causal estricta.

El Gráfico 01 también permite problematizar la propia noción de expansión del acceso. En términos formales, el crecimiento de las matrículas puede sugerir avances en la inclusión educativa. Sin embargo, cuando este proceso ocurre en contextos de respuesta institucional asimétrica, la expansión cuantitativa no implica necesariamente acceso equitativo. El ingreso al sistema escolar puede coexistir con dificultades de permanencia, desfases en las trayectorias, barreras de integración y limitada capacidad de acompañamiento pedagógico. Por ello, la lectura de los datos debe articularse con una comprensión más amplia de la implementación de políticas públicas, en la cual el territorio

emerge como una variable central en la conversión del derecho formal en experiencia educativa efectiva.

En este sentido, el gráfico evidencia que, aunque existe una ampliación general del acceso a la educación por parte de la población migrante, su distribución regional está marcada por asimetrías significativas. Las diferencias en los volúmenes absolutos, como el predominio del Sudeste y el crecimiento tardío, aunque acelerado, del Norte, sugieren que el acceso a la educación por parte de los migrantes está condicionado por factores territoriales, como la capacidad estatal y la disponibilidad de infraestructura educativa, lo que corrobora la existencia de desigualdades territoriales en la efectivización de derechos en Brasil.

El análisis de la distribución regional de las matrículas sugiere que la absorción de la población migrante no ocurre de manera proporcional a la presión demográfica, sino que sigue patrones compatibles con desigualdades territoriales en los recursos fiscales y en las condiciones institucionales de implementación. Para explorar esta relación, los volúmenes de matrículas se contrastan con el gasto educativo absoluto y per cápita de las unidades federativas, considerados aquí como indicadores indirectos de las condiciones de respuesta de la política educativa.

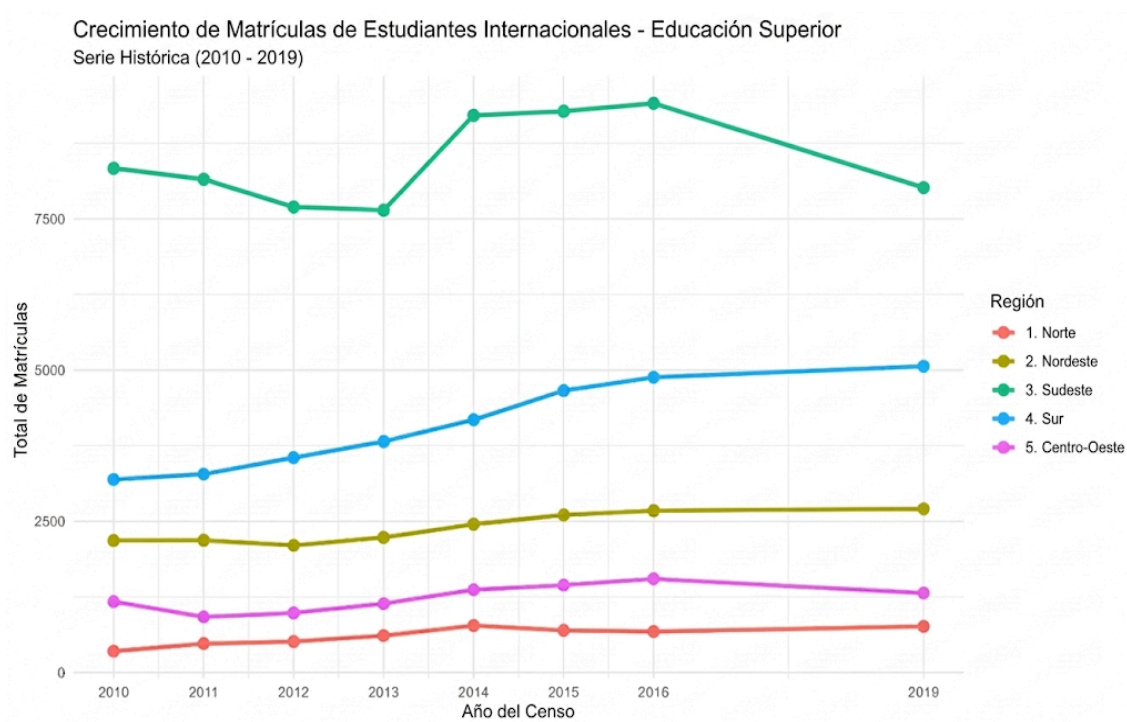
Los microdatos contables del Sistema de Información Contable y Fiscal del Sector Público Brasileño (SICONFI)³⁷ revelan profundas asimetrías financieras en el año 2020. El Sudeste, por ejemplo, dispone de una capacidad presupuestaria absoluta incomparable, totalizando R\$ 43,9 mil millones en gasto ejecutado en la función educación, con el estado de São Paulo, de forma aislada, ejecutando más de R\$ 29,7 mil millones. La región Sur también presenta un presupuesto estructurado y robusto, superior a R\$ 15,7 mil millones, con una inversión per cápita de R\$ 522,26. En contraste, la región Norte, que absorbió el crecimiento más abrupto de nuevas matrículas en el período, disponía de una capacidad absoluta significativamente menor, con un gasto total de R\$ 11,5 mil millones, aunque el valor per cápita de R\$ 617,03 refleja la baja densidad demográfica local.

Esta asimetría se vuelve aún más visible en el caso de Roraima, principal puerta de entrada territorial del flujo venezolano, que ejecutó apenas R\$ 612 millones (R\$ 0,61 mil millones) en educación en ese mismo año. Se observa, así, que regiones con mayor densidad institucional, como el Sudeste y el Sur, concentran no solo mayor volumen absoluto de matrículas, sino también mayor estabilidad relativa en la incorporación de esta población al sistema educativo. En contrapartida, regiones como el Norte presentan un crecimiento más abrupto y reciente, compatible con contextos de mayor presión sobre la estructura disponible de atención.

³⁷ Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): despesas por função - UF, dados tratados por Base dos Dados (2026).

Este cuadro sugiere que la desigualdad territorial no se explica únicamente por la distribución espacial de los flujos migratorios, sino también por diferencias entre las entidades subnacionales en cuanto a sus condiciones de respuesta a la demanda educativa. De este modo, los datos permiten identificar una asociación entre desigualdades territoriales en el acceso educativo y diferencias en las condiciones fiscales e institucionales observadas, sin que de ello se derive, no obstante, una relación causal estricta.

Gráfico 02: Crecimiento de las matrículas de estudiantes extranjeros en la educación superior (2010–2019)



Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del Censo de la Educación Superior.

El Gráfico 02 presenta la evolución del total de matrículas de estudiantes extranjeros en la educación superior brasileña entre 2010 y 2019, distribuidas por región. En términos generales, se observa una tendencia de crecimiento a lo largo del período, aunque con oscilaciones en algunos años, lo que indica una ampliación de la inserción de esta población en el nivel superior de enseñanza.

No obstante, esta expansión se produce de forma desigual entre las regiones. La región Sudeste concentra, durante toda la serie histórica, el mayor volumen de matrículas, iniciando con cerca de 8.500 en 2010, alcanzando su pico en 2016 (aproximadamente 9.200) y presentando posteriormente una leve retracción hasta 2019. El Sur, por su parte, evidencia un crecimiento continuo y consistente, pasando de aproximadamente 3.200 matrículas en 2010 a más de 5.000 en 2019, consolidándose como la segunda principal región en la atracción de estudiantes extranjeros.

El Nordeste presenta una trayectoria de crecimiento moderado, pasando de cerca de 2.200 matrículas en 2010 a aproximadamente 2.700 en 2019, con relativa estabilidad en los años finales. El Centro-Oeste muestra una expansión hasta 2016, cuando alcanza su punto más alto (alrededor de 1.500 matrículas), seguido de un leve descenso hasta el final de la serie. La región Norte, aunque presenta los menores volúmenes absolutos, evidencia un crecimiento gradual a lo largo del período, pasando de aproximadamente 400 a 700 matrículas.

En este sentido, el gráfico evidencia que, si bien se ha ampliado el acceso a la educación superior por parte de estudiantes extranjeros en Brasil, esta inserción permanece fuertemente concentrada en determinadas regiones. El predominio del Sudeste y el crecimiento consistente del Sur contrastan con los bajos volúmenes del Norte y del Centro-Oeste, lo que indica que la atracción y permanencia de esta población están asociadas a factores estructurales, como la concentración de instituciones de educación superior, la oferta de cursos y el grado de internacionalización académica. De este modo, las disparidades regionales observadas son compatibles con la persistencia de desigualdades territoriales en el acceso a la educación superior en el país.

En este contexto, resulta pertinente problematizar si la distribución de las matrículas de estudiantes extranjeros acompaña, de forma proporcional, el tamaño poblacional de las ciudades brasileñas. Aunque existe una tendencia a la concentración en grandes centros urbanos, los datos sugieren que esta relación no se produce de manera estrictamente proporcional. Por el contrario, se observa un efecto de concentración en determinados polos académicos, especialmente en las regiones Sudeste y Sur, donde la presencia de instituciones de educación superior consolidadas, sumada a mejores condiciones de infraestructura urbana y a un mayor grado de internacionalización, potencia la atracción de estudiantes extranjeros más allá de lo que cabría esperar únicamente por el tamaño poblacional. Así, la dinámica observada indica que factores institucionales y estructurales ejercen una mayor influencia en la distribución de estas matrículas que los criterios demográficos aislados, reforzando la centralidad de ciertos territorios en la inserción educativa de la población migrante en Brasil.

En síntesis, el análisis evidencia que la universalidad normativa del derecho a la educación coexiste, en Brasil, con capacidades territoriales profundamente desiguales de implementación. Los datos muestran que la expansión de las matrículas de migrantes no se produjo de manera homogénea entre las regiones, revelando que el acceso educativo está mediado por la infraestructura, la coordinación federativa, la disponibilidad institucional y las condiciones locales de acogida. En este escenario, los marcos más recientes de 2024 y 2025 son relevantes menos como explicación directa de los patrones observados en la serie histórica y más como indicio de que el Estado brasileño ha pasado a reconocer, en términos normativos, la necesidad de una coordinación intersectorial e interfederativa más robusta.

Sin embargo, la matrícula constituye apenas una dimensión inicial del derecho a la educación. La permanencia y la calidad educativa dependen de condiciones que los datos administrativos de acceso no captan plenamente, como la acogida lingüística, el reconocimiento de trayectorias escolares previas, el acompañamiento pedagógico, la prevención de la discriminación, el

apoyo socioemocional y la articulación con políticas de asistencia social. En contextos de mayor vulnerabilidad institucional, el ingreso formal a la escuela puede coexistir con trayectorias marcadas por reubicación en niveles inferiores, interrupciones escolares, baja adaptación curricular y dificultades de integración cotidiana. Por ello, la expansión de las matrículas debe ser interpretada como un indicador necesario, pero insuficiente, de inclusión educativa.

Desde el punto de vista de la política pública, estos hallazgos sugieren la necesidad de medidas más concretas dirigidas a los entes subnacionales con menor capacidad estatal. Entre ellas, destacan mecanismos de transferencia extraordinaria de recursos hacia estados y municipios sometidos a aumentos abruptos de demanda escolar migrante; programas de formación docente en educación intercultural, acogida lingüística y enfrentamiento de la xenofobia; protocolos estandarizados de matrícula y recepción de estudiantes migrantes, incluso en ausencia de documentación completa; y sistemas de monitoreo de permanencia, frecuencia escolar y progresión educativa. Tales instrumentos permitirían reducir la distancia entre la garantía formal del derecho y su efectivización cotidiana en los territorios más presionados.

El desafío, por tanto, ya no reside únicamente en la proclamación jurídica del derecho, sino en la conversión de esa promesa en capacidades públicas territorialmente distribuidas, capaces de garantizar matrícula, permanencia y progresión educativa en condiciones de equidad para migrantes, refugiados y apátridas.

Conclusiones

El análisis desarrollado permitió demostrar que el acceso a la educación por parte de migrantes en situación de vulnerabilidad en Brasil no se materializa de manera homogénea en el territorio nacional. Si bien el país dispone de un marco jurídico progresivamente orientado por la lógica de los derechos humanos, la no discriminación y la universalidad del acceso a las políticas públicas, los datos examinados revelan que la efectivización de este derecho permanece condicionada por capacidades territoriales desiguales. La expansión de las matrículas, tanto en la educación básica como en la educación superior, no altera este diagnóstico; por el contrario, evidencia que la incorporación formal de la población migrante a los sistemas educativos coexiste con marcadas asimetrías regionales en términos de infraestructura, coordinación institucional y disponibilidad de oportunidades educativas.

El estudio también indica que la desigualdad territorial constituye una dimensión central en la implementación de políticas educativas dirigidas a la población migrante. Como se discutió en la sección empírica, la expansión de las matrículas ocurre en territorios con capacidades fiscales, institucionales y administrativas desiguales, lo que condiciona la forma en que el derecho formal se convierte en acceso efectivo, permanencia y progresión escolar.

Los marcos normativos recientes refuerzan este diagnóstico al reconocer la necesidad de mayor coordinación intersectorial e interfederativa. Su relevancia, en este artículo, reside menos en explicar directamente la serie histórica

observada y más en indicar una respuesta institucional a problemas de implementación ya perceptibles en los datos.

Se concluye, así, que la promoción de la equidad educativa para migrantes en Brasil exige más que garantías formales de matrícula. Depende del fortalecimiento de capacidades estatales territorialmente distribuidas, incluyendo financiamiento, coordinación federativa, apoyo técnico a los entes subnacionales, formación docente intercultural, estrategias de acogida lingüística y mecanismos de seguimiento de la permanencia escolar.

Bibliografía

- Alencar, Diego Pinheiro, Juheina Lacerda Ribeiro Viana Alencar, y Adenilda Rodrigues da Silva Junqueira. "Universalização da educação nos municípios brasileiros." *Mercator* 19 (2020): e19017.
- Alves, Thiago, y José Marcelino de Rezende Pinto. "As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb." *Fineduca* 10, no. [FALTA: número de fascículo] (2020): [FALTA: rango de páginas].
- Amaral, Ana Paula, y Luiz Rosado Costa. "A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração." *Revista Justiça do Direito* 31, no. 2 (2017): 208–228. <https://doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7147>.
- Araújo, Raimundo Luiz Silva. "Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros." *Educação & Sociedade* 33, no. 121 (2012): 1215–1233. <https://repositorio.usp.br/bitstream/handle/BDPI/38879/S0101-73302012000400016.pdf>.
- Azevedo, Rômulo Sousa de, y Daniela da Costa Britto Pereira Lima. "Política educacional para imigrantes e refugiados e o papel da sociedade civil: o caso da cidade de São Paulo." *Revista Educação, Política e Debate* 12, no. 2 (2023): 702–721. <https://doi.org/10.14393/repodv12n2a2023-69406>.
- Bichir, Renata, Osvaldo Simoni Junior, y Gislene Pereira. "Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso da assistência social." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 35, no. 102 (2020): e3510207.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Brasil. Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024. *Diário Oficial da União*, 2024.
- Brasil. Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025. *Diário Oficial da União*, 2025.
- Brasil. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Diário Oficial da União*, 1980.
- Brasil. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*, 1997.
- Brasil. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*, 2017.

- Brasil. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. *Diário Oficial da União*, 2022.
- Brasil. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 1, de 13 de novembro de 2020. 2020.
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): despesas por função - UF*. Dados tratados por Base dos Dados, 2026.
- Carvajal Ruiz, Sara Catherine, [VERIFICAR: nombre completo del segundo autor — posible error en "Karol Luzia López y López Arturo"], Yuranny A. Tabares, y Álvaro D. Dorado. "Inclusión educativa escolar en estudiantes migrantes de Latinoamérica: una revisión sistemática." *Ánfora* 32, no. 59 (2025): 267–294. <https://doi.org/10.30854/anf.v32.n59.2025.1145>.
- Diaz-Rios, Claudia, Tatiana Feitosa de Britto, Gisele Cuglievan-Mindreau, Sana Abuleil, y Indira Quintasi-Orosco. "Challenges to the Education Rights of Children on the Move in Latin America: A Scoping Review." *Education Policy Analysis Archives* 33, no. 48 (2025). [FALTA: rango de páginas o indicar si es artículo sin paginación asignada]. <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8711>.
- Gomide, Alexandre de Ávila, y Roberto Rocha Coelho Pires, eds. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- Grin, Eduardo José, Fernando Luiz Abrucio, y Cláudio Gonçalves Couto. "O que as prefeituras fazem para estruturar suas capacidades administrativas? O papel da gestão fiscal, do tamanho dos municípios e das regiões brasileiras." *Revista de Administração Pública* 52, no. 4 (2018): 574–597.
- International Organization for Migration. *World Migration Report 2022*. Ginebra: IOM, 2022.
- Martins, Laura Hêmilly Campos, y Francisco Thiago Cavalcante Garcez. "Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil: reflexões à guisa de introdução." *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas* 1, no. 4 (2024). [FALTA: rango de páginas o indicar si es artículo sin paginación asignada]. <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e51646>.
- Medeiros, Marcelo, y Luís Felipe Batista de Oliveira. "Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência." *Sociedade e Estado* 29, no. 2 (2014): 561–585. <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5901>.
- Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro de. "A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019." En *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*, editado por [VERIFICAR: nombres completos de L. Cavalcanti, T. Oliveira y M. Macedo], [FALTA: rango de páginas del capítulo]. Brasília: OBMigra, 2020.
- Segatto, Catarina Ianni, y Fernando Luiz Abrucio. "Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará." *Revista de Administração Pública* 52, no. 6 (2018): 1179–1193.

- Shamsuddin, Mrittika, Pablo Ariel Acosta, Rovane Battaglin Schwengber, Jedediah Fix, y Nikolas Pirani. *Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil*. Policy Research Working Paper 9605. Washington, DC: World Bank Group, 2021.
- Silva, Maria Clara de Assunção, y Ana Paula Matos Queiroz. "Do sistema interamericano à lei 13.445/2017: avanço brasileiro na tutela do migrante." *Contribuciones a las Ciencias Sociales* 18, no. 7 (2025): e19320. <https://doi.org/10.55905/revconv.18n.7-145>.
- Soares, Ângela Mathylde, y Neide de Aquino Noffs. "Educar na desigualdade: psicopedagogia, vulnerabilidade e resistência ética no Brasil contemporâneo." *Gênero e Interdisciplinaridade* 6, no. 3 (2025). [FALTA: rango de páginas o indicar si es artículo sin paginación asignada].
- Souza, Celina. "Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas." *Revista de Administração Pública* 51, no. 1 (2017): 27–45.

REVISTA
INCLUSIONES
M.R.

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de Revista Inclusiones.